

яльність у сфері будівництва (Наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 27 січня 2009 року № 47 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» // Офіційний вісник України. – 2009. – № 20 (27.03.2009). – ст. 662). Постановою КМУ від 5 грудня 2007 року № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» затверджений Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури. Вищезазначений Порядок встановлює загальні вимоги до ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності (Постанова КМУ від 05 грудня 2007 року № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» // Урядовий кур'єр. – 2007. – 12. – 19.12.2007. – № 238.).

Таким чином, з часу проголошення незалежності України законодавець передбачив, що будівельна діяльність підлягає ліцензуванню. В перші роки незалежності України численний перелік будівельних робіт підлягав ліцензуванню. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» дещо спростив процедуру ліцензування будівельної діяльності, при цьому більш детальний порядок здійснення процедури ліцензування, закріплений в підзаконних нормативно-правових актах.

**Панова Н. С.**

*Економіко-правовий факультет у м. Сімферополі  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін,  
кандидат юридичних наук*

## **ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

Зміни на рівні системи органів виконавчої влади являє собою своєрідну серцевину адміністративної реформи і виступає надійним індикатором того, наскільки ефективно відбуваються процеси демократичного розвитку державного управління. Однією з найважливіших задач, які стоять перед сучасною Україною в ході адміністративної реформи, є забезпечення законності в системі державного управління. Зрозуміло, що як така законність відіграє одну з ключових ролей в функціонуванні всієї держави і суспільства в цілому (Розова Т. В., Барков В. Ю. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні. – Одеса, 2003, с. 215). Однак багато з дослідників наголошують на тому, що в сфері державного управління та адміністративно-правових відносин принцип законності, по суті, набуває визначальної ролі. Зокрема, М. Баглай та В. Туманов, опи-

сують законність як процес суворого додержання Конституції та законів, а також інших правових актів усіма органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами і громадянами (Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. – М., 1998, с. 143). Саме це на думку згаданих дослідників дозволяє функціонувати системі державного управління, здійснювати цілеспрямований вплив на суспільні відносини, надавати управлінські послуги (адже, далеко не все предметне поле науки адміністративного права вичерпується відносинами управління) тощо. Водночас завдяки реалізації принципу законності налагоджується не лише система вертикального чи адміністративного впливу на суспільство та суспільні відносини з боку органів державної влади, а й формується складна мережа реординаційних зв'язків, оскільки принцип законності розповсюджується не тільки на тих, для кого приймаються різноманітні нормативно-правові акти, а й на тих, хто їх приймає (Фридинский С. П. Законность нормотворчества как условие обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Сб. материалов Всероссийской науч. – практ. конф., 12 мая 2003 г. / Под ред. В. Н. Лопатина. – СПб., 2003, с. 118).

Тобто в процесі функціонування органів державної влади і насамперед її виконавчої гілки законність проявляється в тому, що всі рішення, які приймаються органами управління повинні відповідати чинному законодавству та встановленим законом процедурам і формам, не виходити за межі компетенції цього органу, і не суперечити загальним конституційним принципам, які формують основи функціонування правової системи України.

Незалежно від того, про яку саме сферу державного управління йде мова, в процесі адміністративно-правового регулювання відносин державного управління першочерговим завданням є чітке встановлення компетенції та наділення органів державної влади та їх посадових осіб державно-владними повноваженнями. В цьому сенсі обов'язковою умовою вжитку такого поняття як «законність» є факт існування самих законів, оскільки за умови виникнення правового вакууму, ми не тільки не можемо говорити про чітке визначення правового статусу тих чи інших органів у системі виконавчої влади, але й взагалі стає неможливим вживати таке словосполучення як «відповідність дій органу влади закону». Значним кроком у напрямі забезпечення законності і формування законодавчої бази функціонування цілісної та відповідальної адміністративної системи стало прийняття Закону України від 7 жовтня 2010 року «Про Кабінет Міністрів України», Закону України від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади». Втім, прийняття вказаних законів

не розв'язало і не могло розв'язати всіх існуючих проблем у сфері забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління.

Наголошуючи на значенні забезпечення принципу законності в регулюванні відносин державного управління, перше на що необхідно звернути увагу з точки зору адміністративного права є чітка законодавча регламентація форм і способів самої адміністративної діяльності, оскільки за умов правової невизначеності, недосконалості законодавчої бази ми не можемо говорити ані про принцип, ані про метод, ані про режим законності. Більше того, якщо ми виходитимемо з класичного для юридичної науки розуміння законності як «верховенства закону над іншими нормативно-правовими актами чи документами», то і в цьому разі неточність і недосконалість законодавчого регулювання може призвести не тільки до виникнення колізій в законодавстві, а й до того, що норми Конституції України не будуть реалізовуватись за причини відсутності відповідних правових механізмів.

Однак, цілком зрозуміло, що, характеризуючи актуальні адміністративно-правові проблеми забезпечення принципу законності в регулюванні відносин державного управління, ми повинні говорити не лише про загальні проблеми розвитку системи адміністративного законодавства в Україні, а й про те, що багато проблем у сфері державного управління породжується відсутністю чітко визначеної ієрархічної структури нормативно-правових актів, у результаті цього на рівні відомчої адміністративної нормотворчості можуть прийматись підзаконні акти, які не тільки змінюють сферу законодавчого регулювання тих чи інших відносин, але й прямо суперечать закону, вихолощують його зміст, стають причиною порушення прав і свобод людини і громадянина. З цієї точки зору маємо вказати на граничну потребу прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти». Законопроект «Про нормативно-правові акти» вже розглядався парламентом, але концептуальні вади законопроекту, в тому числі і його невідповідність окремим конституційним приписам завадили його прийняттю.

Слід також зазначити, що упорядкування нормотворчої діяльності різноманітних органів державної влади, що вступають в адміністративні правовідносини дозволить суттєво знизити рівень управлінського свавілля, покласти край як невиправданим претензіям окремих органів державної влади на додаткові повноваження, так і усталеній в системі владних відносин в Україні практиці нехтування інтересами і потребами людини і громадянина. Останній момент виявляється важливим з огляду на те, що в суспільній свідомості забезпечення законності часто асоціюється з гарантованістю прав громадянина стосовно чиновницького свавілля й відсутністю зайвих адміністративних перешкод.